



TITLE:

公害健康被害補償制度成立過程の 政治経済分析

AUTHOR(S):

松野, 裕

CITATION:

松野, 裕. 公害健康被害補償制度成立過程の政治経済分析. 経済論叢
1996, 157(5-6): 51-70

ISSUE DATE:

1996-05

URL:

<https://doi.org/10.14989/45065>

RIGHT:

經濟論叢

第 157 卷 第 5・6 号

-
- 會計的認識と実現概念の拡張問題……………藤 井 秀 樹 1
- ドイツ排水課徴金制度の經濟分析……………諸 富 徹 16
- 多国籍企業と資本の集積・集中の現段階……………有 賀 敏 之 35
- 公害健康被害補償制度成立過程の
政治經濟分析……………松 野 裕 51
- 米国輸出入銀行の途上國經濟
インフラストラクチュア整備支援政策の展開……中 西 泰 造 71
- 《研究ノート》
- 内田義彦とイギリス思想史研究……………田 中 秀 夫 89
-

平成 8 年 5・6 月

京 都 大 學 經 濟 學 會

公害健康被害補償制度成立過程の政治経済分析

松 野 裕

I は じ め に

1973年に成立した公害健康被害補償法（以下、公健法）に基づき翌年施行された公害健康被害補償制度（以下、公健制度）は公害による健康被害に対する補償を汚染排出企業が賦課金を支払って負担するという世界で初めての制度である。宮本憲一は公健制度を「労災補償制度の成立に匹敵する重要な実験」¹⁾と評価している。また、この制度を経済学的にみると、OECDが採用した公害防除費用についての汚染者負担の原則（Polluter Pays Principle, 以下、PPP）を損害賠償に適用した点は、画期をなしたものといえる。このような制度がなぜ成立し得たのだろうか。本研究は、その成立過程を、経済・社会主体間の利害対立とその調整からなる動的過程と捉え、制度成立の政治経済的要因の解明を意図している。さらに、法と経済が相互に影響を与えながら発展する過程を法則的に捉えようとする研究の一環である。また、現在、経済成長の中で公害被害が深刻化しているアジア諸国等への制度の適用可能性の検討にも示唆を与えるものとなろう。

II 公健制度の性格と内容

公健制度は、不法行為責任を踏まえながらも、長期の裁判を経ずに救済を受けられるように創設されたものであり、「民事責任を踏まえた損害を補償する

1) 宮本憲一「環境経済学」1989年6月4ページ

制度²⁾とされている。この性格が、制度の骨格を規定している。公健制度では、従来、被害者側が立証し、裁判所が認定していた、被害の発生や因果関係の証明、損害賠償義務者の特定、等を全て制度化し行政が行なう（公健法は1987年に改訂され大気汚染系の新たな患者認定を打ち切られたが、制度の成立過程を主に分析する本論文では公健制度という時は改訂以前の制度を指す）。公健制度では、大気汚染、水質汚染を原因とする健康被害の多発地域が、それぞれ、第一種指定地域、第二種指定地域とされ、それぞれ、呼吸器系の四疾病、水俣病等三疾病が指定疾病とされた。第一種地域では、呼吸器疾患が大気汚染以外の原因でも発生し、個別的な因果関係の特定が困難なため、個人の体質等は問わずに「指定地域」「指定疾病」「曝露要件」の3要件により因果関係を認める制度的因果関係を採用し、機械的な患者認定が行なわれる。一方、第二種地域の指定疾病は症状から原因が特定できるため、個別的な因果関係に基づく患者認定が行なわれる。認定患者には、逸失利益を補償する障害補償費や医療費、遺族補償費などが給付される。補償給付の費用負担は、第一種地域に関しては、その8割を、全国の一定規模以上の煤煙発生企業が硫酸酸化物の排出量に応じて負担し、残りの2割は自動車重量税から引当てられる。一方、第二種地域では、原因企業が全額を負担する。どちらの地域でも、基本的に公費負担はない。第一種地域の薄く広い費用負担方式はPPPからは逸脱するが、原因者の集団責任³⁾と財政的な安定⁴⁾を考慮したとされる。また、第二種地域については、実際には主に訴訟に基づく協定により企業から患者への直接補償が行なわれ、公健制度は認定業務に係わるのみで、制度の主な対象は第一種地域である。

公健制度によって、1978年度までに第一種地域は11都府県41地域、第二種地域は6県7地域が指定された。第一種地域では制度施行後の3年間に5万人以

2) 第71回国会衆議院公害対策並びに環境保全特別委員会議録（以下、71国会衆院委議録のように略す）第36号（1973年7月10日）10ページ船後局長発言

3) 2)に同じ。

4) 71国会衆院委議録第40号（1973年7月18日）16ページ船後局長発言

上（法改訂時には10万人に達した）という裁判ではあり得ない速さで患者認定がなされたこと、また、累積した補償額が、同様の損害に対する公害裁判での認定額を上回るケースも多いことは、公健制度が早期の患者救済という役割を果たしたことを示している。

III 公害の発生から損害賠償責任ルールの転換へ

戦後の高度経済成長は世界に類例のない公害問題の集中発生をもたらした⁵⁾。本章では公害の発生から1970年の公害問題に関する広い意味での損害賠償責任ルールの転換までを検討する。

1. 全国各地での公害紛争

公害問題は戦前から存在したが、ここでは議論を戦後に限定する。

1950年代後半に工業生産力が戦前の水準にまで回復し、高度経済成長が始まると、公害の被害が噴出し、生業被害を受ける農漁業者と企業との間で衝突が起きようになった。漁場を破壊された周辺漁民が工場に乱入する事件は1958年には東京都の本州製紙江戸川工場⁶⁾で、1959年にはチッソ水俣工場⁷⁾で起きている。四日市でも1963年には地元漁民による発電所排水口の封鎖や洗濯物の汚れ等に抗議した主婦等による工場座込みなどが起きている。こうした直接行動は、それまでの交渉で要求が入れられぬことから起こされたのである。一方、1964年には三島市・沼津市で一般市民による反公害運動によって、一旦地元が誘致を決議したコンビナートの進出計画が撤回された。これは、他所の経験を踏まえて公害を未然に防いだという点、また、一般市民による運動という点で画期的であった。しかし、産業公害が既に激しかった多くの所は企業城下町的な地域であり、一般市民とは公害発生源企業の労働者や取引のある人々であったから反公害運動に取組むことは立場上、困難であった。水俣病やイタイイタ

5) 飯島伸子編「環境社会学」1993年12月 第1章

6) 宇井純「公害原論Ⅱ」1971年5月（同年2月1日の講義）、5)文献20ページ

イ病、呼吸器疾患などの環境汚染による健康被害も同時に発生していたが、もともと所得の低い層が多い健康被害者は更に経済的に困窮させられた上に、地域の発展に水を差す者などとして差別的な扱いを受け一層弱い立場に追い込まれ、財産被害だけの場合よりも企業との交渉力は弱く、全く不十分な補償しか受けられないでいた。こうした状況は正義に反すると認識した一部の献身的な医師や弁護士、科学者、市民らの協力があって初めて、1967年から69年にかけて提起された四大公害裁判は闘うことができた。

1960年代には革新自治体が各地に誕生したが、その要因の一つに公害問題があった。1963年の統一地方選挙で公害が大きな争点であったのは大阪市長・府知事選挙だけであった（革新市長誕生）⁷⁾が、4年後の67年の統一地方選挙では自民党から共産党まで各政党が公約として公害対策を掲げた⁸⁾。そして、63年に革新市長が誕生した横浜市が、新規火力発電所の進出にあたり法律の基準より厳しい条件を認めさせる公害防止協定を企業との間に結んだこと⁹⁾や、67年に革新知事が誕生した東京都が、法律より厳しい環境基準を定めた公害防止条例を制定したことは、全国に大きな影響を与えた¹⁰⁾。

これに対し政府の公害対策は遅れていた。政府は、1958年に水質二法、1962年に煤煙防止法を制定したが、全くのザル法であった。また、三島・沼津でのコンビナートの誘致撤回に端を発し1967年に成立した公害対策基本法に盛り込まれた、生活環境の保全と「経済の健全な発展との調和」条項に象徴されるように、未だ生活環境を犠牲にして経済成長を優先する勢力が優勢だった。その勢力関係は1970年に逆転するが、マスコミ報道はその一要因となった。

7) 朝日新聞1963年3月28日朝刊2面（以下、朝日1963年3月28日朝2のように略す。新聞は全て縮刷版を用いた。）。同紙同年4月18日夕1

8) 朝日1967年3月20日朝2

9) 橋本道久「私史環境行政」1988年12月73～76ページ

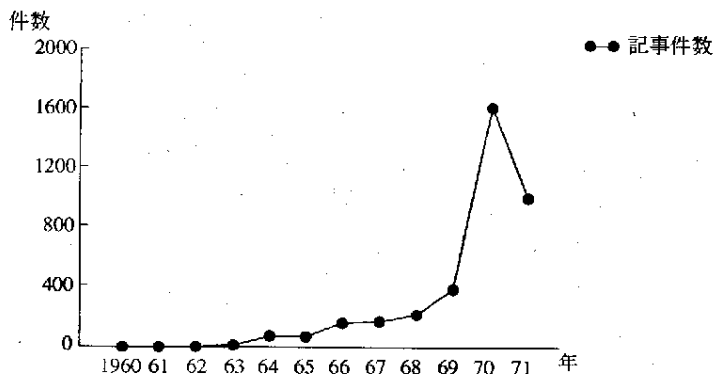
10) 宮本憲一「日本の環境政策」1987年5月21ページ

2. マスコミの報道

図1は朝日新聞の縮刷版(首都圏版)について1960~1971年に亘り「公害」をキーワードに検索し、得られた記事の件数である。公害問題は1960年代前半に全国各地で既に深刻な被害を出していたが、記事数が飛躍的に増大したのは1970年になってからである。70年は69年の4倍になっている。日本のマスコミの報道は横一列だから、他の全国紙やテレビ報道の様子も同様であった、と考えられる。飯島伸子は「公害問題が、まるで1970年から問題となり始めたかのごとく錯覚させられそうであった。」という¹¹⁾。このグラフは60年代にはマスコミが公害問題を全国的な問題であると認識していなかったことを示すと同時に、結果として大多数の国民にも同様の印象を与えていたと予想させる。60年代の後半には、公害の二層の深刻化や公害対策基本法の制定、公害裁判の提起などがあり、記事数は増えてきていたが、なぜ1970年に急増したのだろうか。図2に、同紙の1970年公害関連記事の月別件数を示した。記事数は3月に小さなピーク、8月に大きなピークを形成し、12月にかけて再上昇している。その主な内容は、1・2月は欧米や国連の公害問題への積極的な取り組み、3月は

図1 朝日新聞公害関連記事件数1960~71

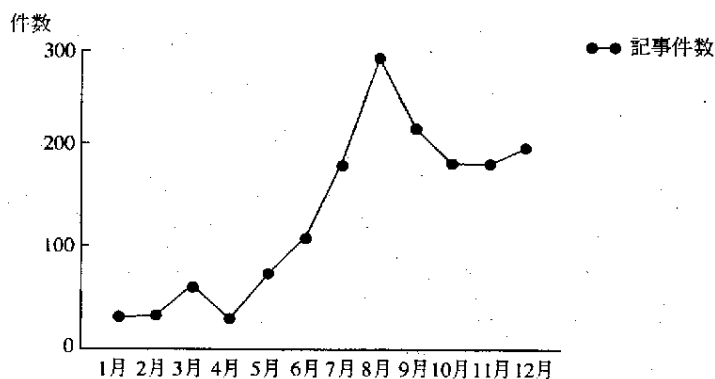
朝日新聞ニューメディアサービス社資料より作成



11) 飯島伸子「改訂 公害・労災・職業病年表」1979年5月 解説

図2 朝日新聞公害関連記事件数1970月別

朝日新聞ニューメディアサービス社資料より作成



東京で開かれた公害国際シンポジウム、5月は東京都新宿区での自動車排気ガス鉛公害、公害白書等の各種調査、水俣病補償交渉、6月は鉛公害対策、反公害市民運動の動き、政党の対公害姿勢、7月は東京都杉並区での光化学スモッグ、田子ノ浦ヘドロ公害、政府の公害防止対策、8月は、政府・政党の公害対策、各地のヘドロ公害、シアン・カドミウム汚染、12月にかけては過去の出来事の続報や公害国会関連、である。すると先のグラフは次のように解釈できる。まず、日本のマスコミには新しい性質の問題の重要性を自ら判断する力がない。またはしない。外部による権威のある価値判断、特に欧米人によるものが効果的な基準となる。年初の欧米の公害対策への積極姿勢や、特に国際シンポジウムで「高名な」外国の学者が与えた、日本の公害は「世界最悪だ」という評価が重要である。こうして報道各社は公害問題の重要性を理解し、その後の公害白書や鉛公害が恰好の報道材料となった。一旦、問題の重要性が認識されると、比較的小規模な汚染も全国ニュースとなり得る。報道により、自分が公害病患者であることに気付く人も出てくる¹²⁾。報道は新たな報道材料を掘り起こすのである。また、「東京」で発生した鉛公害や光化学スモッグは水俣や四日市の

12) 土呂久を記録する会編「記録・土呂久」1993年5月21ページ

公害よりも「全国ニュース」になりやすかったと考えられる。

こうして1970年春以降の集中豪雨の報道により公害問題はついに「全国的」かつ「最重要な問題」として全国の人々に認識されるようになった。また、鉛公害や光化学スモッグといった都市型公害の出現は、誰もが公害の潜在的被害者であるという認識を広めたと考えられる。

3. 1970年の司法・行政の転換

1970年に司法・行政の公害問題に対する姿勢が転換した。以下ではこれを検討する。

(1) 最高裁の転換

1970年3月12・13日、最高裁は公害訴訟の処理について民事事件担当裁判官会同を初めて開き、全国の担当裁判官が参加した。この席で石田和外最高裁長官は「伝統的な法解釈、運用だけでは十分な処理は期待できない。今や新しい解釈方法が必要である」と述べた¹³⁾。そして、参加裁判官の間では因果関係の挙証責任の転換や無過失責任を採用すべきだという意見が強かった¹⁴⁾。また、最高裁自身の考え方は同月20日の衆議院法務委員会で明らかにされた。矢口洪一最高裁民事局長はまず、因果関係も過失も事実上被告側に立証責任を持たせる、というのが参加者の意見であったことを認め¹⁵⁾、それは現行法でできるのか、との問いに対し、実際問題としては「いわゆる事実認定の問題で相当数片がつくのではないかと考えており」、その場合に「一応の推定ということで立証ありとし」「いわゆる疫学的方法」を「これに導入することによりまして、なお事実の認定が容易になるということで、ある程度できるのではないかと考えております。」と述べた¹⁶⁾。矢口局長は、最高裁の見解として、因果関係・過失認定の挙証責任の転換さらには疫学的手法の採用は現行法でできる、

13) 山本祐司「最高裁判所物語（下巻）」1994年6月27・28ページ

14) 朝日1970年3月14日朝2

15) 第63回国会衆議院法務委員会議録第8号昭和45年3月20日10～11ページ

16) 15)11ページ

という全くの新判断を示したのである。また、現行法の解釈でやれるということは、この転換が遡及性をもち過去の汚染による損害賠償についても適用されることを意味し、係争中のものを含めて公害裁判において被告企業側が圧倒的に不利になったことを意味する。矢口はその著書の中でこの会同に触れ「多くの成果を生んだ。」¹⁷⁾と評価し、石田も後に「(四大公害裁判では) 裁判所としては100%の任務完遂と思っています」と述べた¹⁸⁾。これらの発言は最高裁が公害裁判の結果に影響を与えたことを認めたものといえよう。また、朝日新聞は会同から半年後、最高裁が上記の考え方をまとめたものを参考として担当裁判官らに配布したことを示唆している¹⁹⁾。

また、イタイイタイ病・新潟水俣病裁判の判決がでた後の1971年11月に最高裁は2回目の会同を開いた。この席で石田長官は、全国の「裁判官の創意と努力により、既にいくつかの新しい法理と慣行が打ち立てられている」と述べ²⁰⁾、事実上の因果関係の推定や無過失責任を採用した上記判決を支持した。またこの会同では、コンビナートの大気汚染のような複合公害について共同不法行為が成立するかが一つの論点であった²¹⁾が、矢口が前記著書で、公害訴訟の結果の救済制度の確立には司法も貢献したという「自負」がある、と述べていることなどから、ここで最高裁は「成立する」という見解を示したものと考えられる。これは前年のルール転換をさらに徹底するものである。宮崎啓一東京地裁判事(当時)は、一般的な話として裁判官会同等で「(最高裁の) 事務局側で一応の見解を述べることもある」ことを認めている²²⁾。

最初の会同から1～3年後、上で述べた最高裁の考え方は四大公害裁判で実際に実現し、患者側が勝利した。イタイイタイ病裁判一審(富山地裁)の岡村

17) 矢口洪一「最高裁判所とともに」1993年5月65～67ページ

18) 13) 文献56ページ

19) 朝日1970年10月4日朝2

20) 毎日1971年11月4日夕2

21) 20)に同じ。

22) 宮崎啓一「公害事件担当裁判官協議会について」判例時報665号

利男裁判長の「国民、最高裁の要請もあり、無用な審理は避けた」²³⁾との発言は最高裁の影響力を示す一証左である。

1970年から71年の間に日本の公害問題に関する損害賠償責任ルールの法解釈は公害容認的なものから公害禁止的なものへと大転換した。これが現行法の解釈の転換であるために週及性を持ち、当初、有利が予想された企業側が公害裁判で負けることになる。この法解釈の転換は四大公害裁判の判決の積み重ねに求められるのが一般的であるが、上でみたように、実際の転換は二つの会合に求めるべきである。

(2) 日本政府の姿勢の転換

最高裁ばかりでなく、1970年には日本政府の公害対策の姿勢も公害容認的なものから公害禁止的なものへと転換した²⁴⁾。一般に70年頃に政府の姿勢の転換があったといわれるが、具体的にはこの年の7月末に公害対策を一元化する中央公害対策本部が設置されたのが転換点である。例えば、橋本道夫氏は——同氏は当時、厚生省公害課長として政府の公害対策実務の中心人物であった——これが「大転換の始まり」であり、同本部設置直後の70年8月からのOECD 出向から戻った1972年には政府部内で「信じられないような飛躍的な転換と前進を感じた。」と記している²⁵⁾。また、対策本部設置後の同年9月の「一日国会」で佐藤首相は、公害被害についての企業の無過失責任について「早急に検討したい」と発言し、また公害担当相の山中総務長官は、公害対策基本法から経済調和条項を削除したい等と述べている²⁶⁾。こうした発言は対策本部設置前には全くなかった。この年11・12月にいわゆる公害国会が開かれ公害関連14法案が成立したが、まず公害対策基本法から経済との調和条項が削除されたことが象徴的である。また、原因者負担の原則を取り入れた公害防止事業費事業者負担法や因果推定規定を取り入れた公害罪法は世界的にも先駆的で画期的なも

23) 朝日1972年7月22日朝23

24) 最高裁と政府の連携関係があったかは今後の検討課題である。

25) 9) 文献158・166ページ

26) 朝日1970年9月21日夕1～3

のである。こうした法案は7月の設置後に中央公害対策本部で急遽、異例の速さで準備された。70年7月末以降、政府の公害対策への姿勢は大転換したのである。これは司法の転換を実効あるものとし、両者を合わせて広い意味での損害賠償責任ルールの転換であるといえよう。

政府が姿勢を転換させた要因としては一般的に、公害裁判の提起、反公害住民運動の盛り上がり、革新自治体の台頭、国連人間環境会議の72年開催決定(1968年)、集中豪雨的な報道、等があげられる。しかし、なぜ突然70年7月かといえ、そこにはアメリカからの圧力が重要であったと考えられる。

(3) アメリカからの圧力

国連人間環境会議開催の決定は1960年代後半の環境問題への世界的な関心の高まりを表している。アメリカでも、反公害の動きは60年代に高まってきていたが、それが圧倒的に高まるのは1970年である。後述の公害報告の第一章は「後世の歴史家は1970年を環境問題の年と呼ぶであろう。……1970年は環境問題を新たに強調した始めの年、転換の年である」と始まる。その原因は「分からない。」とされているが、ここでも、その理由は問わない。

ニクソン米大統領は元日から特別声明を発表し公害対策を70年代の主要な目標といい²⁷⁾、同月の一般教書では公害対策費「5年間で百億ドル」を²⁸⁾、2月発表の公害特別教書では37の重点施策を²⁹⁾打ち出すなど公害対策に積極的な姿勢を見せた。この狙いは11月の中間選挙であった。もともと公害対策は民主党の専売特許であったが、ニクソンは具体的に厳しい対策を示し、国民に「ニクソンの公害対策」という印象を与えた³⁰⁾。

ところで、2月の公害特別教書の冒頭の一節、「全く不注意にも、われわれは、環境コストを無視することによって、むとんちゃくな汚染者に対して、よ

27) 朝日1970年1月14日夕1

28) 朝日1970年1月25日朝3

29) 朝日1970年2月11日朝1

30) 29)文献、「TIME」1970年2月23日30ページ、「Newsweek」1970年2月23日23ページ

り良心的な競争相手に対するよりも経済的に有利な立場を与えてきた。』³¹⁾は注目に値する。これだけでは国内企業、国外企業、またはその両者、のどれを指しているのかわからない。米政府が国内汚染企業の摘発に乗り出している事実³²⁾はたしかにある。しかし日本企業も念頭にあったであろう。なぜなら、まず第一に自国企業に環境汚染防止を求めればコスト上昇により国際競争力が低下する恐れがあり、第二に60年代、日本は対米貿易黒字の大幅増加を記録し、国際収支悪化に苦しむアメリカとの間で摩擦を生じていた³³⁾からだ。日米繊維交渉の只中でもあった。

ここで、細かな事実関係を積み上げてみよう。まず、日本政府の姿勢の転換時と考える中央公害対策本部の発足十日後、8月10日にニクソン大統領が議会に送った初の公害報告（白書）の「国際協力」の章では、国際貿易政策では汚染防止コストが国際競争力に影響することを考慮すべきことが指摘され、このための国際協力としては、OECDでの汚染による損害を誰が負担すべきかの検討などをあげ、また二国間協力では日本を第一にとりあげている³⁴⁾。日本時間の同10日夜（公害報告の議会送付より前）に米環境問題委員長から山中公害担当相あてに手紙が届き、公害対策での日米の積極的協力、具体的には両首脳によるメッセージの交換等が呼び掛けられ、翌日の閣議で佐藤首相は「賛成だ、協力のための会議をさっそく開こう」と述べた³⁵⁾。この筋書きをみたら日本の対策本部は米公害報告の日本側受皿として急速設置されたと考えるのが自然だろう。佐藤首相は、この一ヵ月程前、7月3日に公害対策一本化を指示し³⁶⁾、同月14日には一本化協議の開始を督促していた³⁷⁾。そしてついに時間切れとなったのか同月28日には自らが本部長になり内閣直属という異例の形で中央公

31) アメリカ環境問題委員会原著、坂本藤良他訳編「ニクソン大統領 公害教書」1970年11月、の中の「環境汚染防止に関する教書」（アメリカ大使館訳）458ページ

32) 「Newsweek」1970年1月26日、33ページ

33) 通産省他編「通産産業政策史第9巻」1989年3月、4-2-2節

34) 朝日1970年8月11日朝1、31)文献371-381ページ

35) 朝日1970年8月11日夕2

36) 朝日1970年7月3日夕1

37) 朝日1970年7月14日夕1

害対策本部の設置を決めた³⁸⁾。同月31日に同本部は発足した。橋本道夫氏は、厚生大臣も政務次官も（自分たちに）相談なしの総理の非常措置におどろき、憤慨した³⁹⁾と記し、また「突如として言い出し」「役人常識」に反すると述べている⁴⁰⁾。また、公害担当相を任ぜられた山中総務長官は、閣議の席での突然の指名に驚いた、と記している⁴¹⁾。新聞も突然の設置と述べ官僚のあわてぶりを記している⁴²⁾。以上から、公害対策本部は、日米繊維交渉での約束を果たせないなどアメリカに対し非常に苦しい立場にいた⁴³⁾佐藤首相が、内部的意志形成を行わずに独断的に設置を決めたと考えられる。

佐藤首相周辺が「ニクソン公害教書の日本版」と呼ぶ、一日内閣での所信表明の中で首相は、公害防止費用を企業が負担しないのは不公正な競争であるという考え方が国際的に高まりつつあり、これに反する企業は「国際社会の仲間入りを拒否される」とさえ述べている⁴⁴⁾。日本ではそれまで公害問題は「内政問題」であって、同首相も国際貿易問題と位置付けることは7月以前は全くなかった。一方、佐藤首相との交換書簡の中でニクソン大統領は「提案が受諾されたこと」はうれしく、共通の問題に直面する我々は「共通の行動をとるべきだ」と述べている⁴⁵⁾。

以上のことから、政府の転換は貿易問題を背景にしたアメリカからの圧力によると推論される。OECDでアメリカが強く主張し⁴⁶⁾後に採択されることになるPPPを、アメリカは自国の貿易赤字の最大原因国日本に第一に要求してきたわけだ。

38) 朝日1970年7月28日夕1、朝日1970年7月30日朝1

39) 9) 文献158ページ

40) 橋本道夫氏へのインタビュー（1994年8月25）

41) 環境庁20周年記念事業実行委員会編「環境庁20年史」の山中貞則「環境庁の誕生まで」

42) 朝日1970年7月31日夕8

43) KISSINGER, H. 「White House Years」 339ページ

44) 朝日1970年9月21日夕1・3

45) 朝日1970年9月4日朝1

46) 通産省他編「通商産業政策史第15巻」1991年5月341ページ

IV 損害賠償責任ルールの転換から公健法の成立へ

この章では損害賠償責任ルールの転換がどのように公健法成立に結びついたかを検討する。

1. 70年の転換前の公害被害者救済制度

四日市市ではコンビナートが操業を初めて間もない1961年には新しい型の喘息患者が発見され、市の委員会は原因は大気汚染と推測されると報告した。しかし、効果的な公害防止対策は取られず、その後も被害は拡大し、1965年に市はわが国で初めての公害健康被害者救済制度を市独自に設け、認定した患者に医療費自己負担分等を支給した。費用は当初、市が全額負担していたが2年後には国や地元企業（寄付の形）、県が過半を負担するようになった⁴⁷⁾。

政府においてもこの頃から被害者救済制度整備の検討が始められ、公害対策基本法には、政府の公害被害救済制度の確立義務が盛り込まれた。これを受けて1969年12月に「公害に係わる健康被害の救済に関する特別措置法（以下、救済法）」が成立した。この法律が規定する制度は四日市の救済制度を原型としたもので、具体的には、健康被害の多発地域を指定地域とし、そこに住み認定を受けた患者に対し医療費の自己負担分等を支給し、その費用は企業が1/2、国・都道府県・政令市が1/2負担するという内容であった。制度制定過程においては、企業の民事責任を前提としない社会保障的な制度とすることや、費用負担割合について産業界の意見が通った。1969年にはまだそれが許される政治・社会状況であった。救済法により呼吸器系疾病・水俣病・イタイイタイ病・慢性砒素中毒症に関する地域合わせて18地域が指定され、1万人余りが患者として認定された。

47) 環境庁公健法研究会編著「改正公健法ハンドブック」（1988年1月）、沢井余志郎編「訴訟の動き」ジュリスト514号（1972年9月）第4部四日市公害の記録、松浦以津子「公害健康被害補償法の成立過程」(1)ジュリスト821号1984年9月

2. 公害に係わる無過失責任と保険

かねてから政府の懸案であった「公害に関わる無過失賠償責任法」は1972年6月に成立した。一般に無過失責任の採用は同時に保険を必要とするとされる。それは「無過失責任主義のもとでは、かなり偶然的な損害まで負担しなければならなくなり、企業の採算を不可能にするおそれがある」ためである。経済界で71年から72年にかけて公害損害賠償制度の検討が始まったり、「補償基金」構想が提案された⁴⁸⁾のは、既に出されていた公害裁判の判決で、実質的な因果関係の推定や無過失責任が示され、また成文法としても無過失責任法の制定作業が進められていたからであろう。ここで注意すべき事は、成立した無過失責任法は結局は基本的に「不遡及的」となった⁴⁹⁾ことである。当時、産業公害は急速に改善されつつあり、不遡及的な新法によっては企業は過去の汚染行為による深刻な健康被害について賠償責任を問われないから、保険の必要はない。ゆえに、後に成立する公健制度がもつ企業「保険的」な性格は、新法のそれではなく、最高裁による現行法の新解釈の実質的な無過失責任に対応したものといえよう。

3. 四日市公害訴訟

1972年7月24日、四日市公害訴訟の判決があり原告患者側が勝訴し被告企業側は控訴を断念、判決は確定した。この判決確定が次のような理由で公健法成立の直接のきっかけであると多くの論者が述べている⁵⁰⁾。——この判決はコンビナートの各企業が行政の排出基準を遵守していたとしても共同不法行為は成立するとして、企業の連帯損害賠償責任を認めた。このため全国に多数あるコンビナート企業は訴訟を起こされ敗訴する可能性が高まり、産業界は訴訟抑止のために損害賠償の制度化を強く求めた。

48) 47)松浦論文(2)同822号1984年10月、菅元彦「これからの企業経営と公害対策」(講演)1972年10月、商事法務619号1973年1月、朝日1972年2月5日朝9

49) 淡路剛久「公害賠償の理論増補版」1978年6月174ページ

50) 例えば、47)松浦論文(2)同822号1984年10月

しかし、企業が控訴せずに一審判決に服し、産業界全体がそれに呼応した動きをとったのには国からの圧力があつたのである。まず、被告企業の一つ、昭和四日市石油で当時、秘書室に勤務していた成井透氏は、役員会では「控訴すべし」の意見が強かったが判決後に社長が通産省に呼ばれ控訴の断念を指示され、そうすることになった旨を述べている⁵¹⁾。成井氏によれば石油業界は通産省の強い指導の下にあり、当時の社長（倉八正氏）も通産省からの天下りで、拒否はできなかった、また他社にも同様の要請があつたのではないかという。また、橋本道夫氏は、四日市の判決では環境庁長官が控訴を断念するように働きかけて企業側が「上訴ができなかった」「異例のルール」だったと伝聞の形で述べている（前出インタビュー）。この件について、その他、「覚えていない」（被告企業の石原産業の当時の社長、石原健三氏）、「知らない」（三菱化学（被告企業の三菱油化・三菱化成が合併）広報）、「知る立場にはなかった」（当時の通産次官、両角良彦氏）、「個人的にはやっていない。大臣としても助言していないと思うが記憶にない」（当時の通産大臣、中曽根康弘氏。同氏は通産省としての企業への控訴断念の助言もあり得ることを判決当日に示唆した）⁵²⁾との証言を得た⁵³⁾。具体的な肯定証言に対し、それを否定する証言はなかったから、通産省および環境庁からの判決後の控訴断念の要請はあつた（1社は確実に、他5社にもおそらく）ものと判断する。

さて、裁判の当事者でない国に、裁判の結果について問えば「コメントする立場にない」というのが常套句である。ところがこの時は、国の落度さえ指摘している判決を大いに持ち上げた。まず、環境庁では小山長官が、判決当日、被告側の民事責任が明らかにされ、被害者側の主張と権利を認めたことを高く評価する談話を発表し⁵⁴⁾、翌日には、汚染者負担の原則に基づく損害賠償制度

51) 成井氏へのインタビュー（1994年11月15日）による。

52) 朝日1972年7月24日夕2

53) 石原氏は1994年9月12日に面談。三菱化学は同年10月28日に電話。両角氏は同年11月27日に通産省を通じて。中曽根氏は95年6月16日に事務所を通じて。

54) 朝日1972年7月24日夕2

立法化の準備を急ぐ、と述べた⁵⁵⁾。また、通産省は判決当日、中曽根大臣が、被害者救済に新判例を開いた意義は大きい、判決を素直に受け止め公害防止行政を進め、被害者の公正妥当な救済に努力したい、との談話を発表し⁵⁶⁾、両角次官は、注目されるのは、行政基準を守っても共同不法行為が成立するとの判断で、住民に健康被害を与えていたことを率直に反省し、この判決を産業立地政策に生かしたい、旨を述べた⁵⁷⁾。

当事者でない国が判決に価値判断を下すのは異例のことであり、しかも判決確定は2日後であり、以上の発言がまだ裁判が係争中の形である時になされたことは異常ですらある。国は判決確定を断定しており、「国が控訴断念を企業に迫った」ことを傍証している。また、当時、政府は既にこの判決にそのような政策の準備を進めていたから、公健法成立の要因として、この判決のみを過大視するのは正しくない。より重要なのは、通産省さえ含めた国が既に産業優先でない汚染禁止的な姿勢に転換していたことである。ただし、矢口氏が示唆したように、この判決が認めたコンビナート企業の共同不法行為や非特異的疾患についての疫学的因果関係の採用などが、公健法の内容に影響を及ぼしたことは事実である。

4. 公健法の制定過程

公健法の具体的な制定過程は四日市判決より前、無過失責任法の制定過程で同法に因果関係推定規定を設けないこと等との見返りの形で1972年の春に始まった⁵⁸⁾。同年10月、環境庁内に設置された公害損害賠償保障制度準備室の室長となった橋本道夫氏は、当時は、経団連も自民党また野党各党、全国市長会、全国知事会、市民団体、患者団体、全てが制度制定を望んでおり、長い公害行

55) 朝日1972年7月25日夕1

56) 54)に同じ。

57) 朝日1972年7月25日朝1

58) 船後正道「逐条解説 公害に係る無過失損害賠償責任法」1972年9月62, 82~83ページ, 朝日1972年3月16日朝1

政の経験の中で全く初めての情勢であったと記している⁵⁹⁾。

1973年4月に中公審は損害賠償補償制度について環境庁長官に答申した。同年9月に公健法は成立した。先送りされた移動発生源の費用負担方法に関する別法案も翌74年5月に成立し、公健法は同年9月1日に施行された⁶⁰⁾。

以上の過程で争点となったのは主には公費負担の割合であり、民事責任をふまえるという制度の基本的性格や、全国一本の制度とすること、制度的因果関係の採用など制度の骨格について争いはなかった。公費負担について産業界は、公害の発生には行政責任もあること、自然有症者の存在、小規模企業の負担の免除、等の理由から、かなりの割合の導入を主張していたが、政府は自然有症者も汚染により悪化するなどの理由でこれをはねつけ原則公費負担なしとなった⁶¹⁾。

この制定過程について、全国公害患者の会連合会幹事長の森脇君雄氏は、制定過程に患者側が具体的に参加したことや、児童補償手当の給付、主治医の意見の尊重、など患者の意見が反映されたことをあげて、公健法は患者側が運動で勝ち取ったものだとしている⁶²⁾。一方、産業界でも公健制度は自らつくったものと考えている。当時経団連常務理事で、公健法を検討した中公審専門委員会の委員でもあった菅元彦氏は経団連案が環境庁・通産省の案の骨子に取り入れられたと述べている⁶³⁾。菅氏の講演や経団連の理事会議事要録⁶⁴⁾によれば経団連は、公害裁判の新判例や無過失責任法の制定により企業はいつ損害賠償請求されるかわからず、企業の存立までも脅かされる恐れさえあるため、迅速で、ある程度十分な救済により紛争が抑止する効果と、民事責任の一部を免責されて肩代わりされる経営安定（保険）効果、の2つの効果を狙い、それを実現する、ある程度広くうすい費用負担と、ある程度十分な給付を備えた制度を

59) 9) 文献170～171ページ。

60) 41) 文献42ページ。

61) 47) 松浦論文(3)同824号11月。

62) 森脇氏へのインタビュー（1994年11月2日）による。

63) 48) 菅文献に同じ。

64) 第311回定例理事会（1972年9月26日）議事要録、経団連週報1080号1972年10月5日。

望んだのである。公健制度の骨格はまさにそのようなものである。患者側からも企業側からも嫌われたのは裁判による決着である。患者側からすれば、たとえ損害賠償責任ルールが転換していたとしても、裁判には時間がかかり、費用もかかる。患者の数が何万人ともなれば時間や費用は一層かさむ。ただ、早期救済とは別に患者には企業側の責任追求・謝罪という望みがあったが、公健法は、最終決着は裁判でとの建前から、その提起を妨げないから受け入れられた。企業側にとっては、損害賠償責任ルールが汚染容認的であった時には十分な補償をするための制度づくりなど考えられなかったが、ルールが転換した後は、裁判を避けるために是非必要なものとなったのである。

V 結 論 と 考 察

1950年代後半以降の高度成長期に導入、拡大された環境汚染型産業は、農漁業に生業被害を、人々に健康被害を与え、被害者と企業との間に紛争を引き起こした。しかし、汚染容認の政策と司法ルールの下では被害者側の要求は入れられなかった。特に健康被害者は、経済的な困窮の上に、地域的にも差別され、全く不十分な補償しか受けられないでいたが、これを「不正義」と認識した一部の献身的な医師や弁護士、市民らの支援により、企業相手の裁判を起こすことができた。公害問題はマスコミを通じて徐々には全国的に知られるようになり、新たな産業誘致を阻む市民運動をも引き起こした。また、都市部では、革新自治体が台頭し始め、先進的な公害対策が取られるようになり、逆に、公害問題が革新自治体を生む一つの要因にもなった。しかし、国の産業優先の姿勢は変わらず、公害被害は拡大を続けた。60年代にあっては公害問題は未だ「地域の問題」であり、国としての最重要課題ではない、というのが政府の、そして一般の国民の認識であった。それが、1970年に一転した。外部からの被害のひどさの指摘や首都東京での被害の悪化から1970年前半からマスコミは集中豪雨的に公害問題を伝えた。これが、公害問題は「国家的な最重要課題」であること、また、自分を含む誰もが潜在的被害者であること、を一般の人々に認識

させた。人々の認識の変化は、民主主義制度下の多数決原理を通じて、政府に対する圧力となった。一方、自国において汚染禁止的な政策の実行を迫られたアメリカは国際競争力の低下を恐れて日本に対しても政策への同調を要求した。この内と外からの圧力により、日本政府は汚染容認的な政策を汚染禁止的な政策へと転換させた。また、司法府つまり最高裁判所も同じ頃に、公害問題に関する損害賠償責任ルールを現行法の解釈の変更という適及性をもつ形で汚染容認的なものから汚染禁止的なものへと転換させた。司法と行政の転換は、環境汚染による損害の未然防止と、防止できなかった損害の汚染者負担、という内容をもつ広い意味での損害賠償責任ルールを完成させた。しかし、実際面では、裁判には長い時間を要すること、汚染禁止のルールの適及的な適用が企業の負担能力を脅かしたことから、被害者と加害者が共に、裁判よりも両者の立場を改善するものとして求め、成立したのが公健制度である。

要約するならば、(1)汚染型産業の導入による環境汚染とそれによる被害の発生、(2)地域における紛争の発生、(3)部分的には先駆的対策がありつつも、地域的な限定的な対処、(4)国の汚染容認による被害と紛争の拡大、(5)報道による人々の問題認識の集団的変化すなわち問題の国レベルへの転化、(6)外圧、(7)汚染容認から汚染禁止への基本的損害賠償責任ルールの転換、(8)転換した基本ルールの下での当事者間による最適ルールの選択、といったプロセスを経て公健制度は成立した。ただし、この過程の連鎖が生じ得たのには暗黙の多くの前提がある。例えば、もし、地方自治体にもっと大きな権限があったならば、(3)の段階で最終的解決が得られたかもしれない。逆に自治体に全く権限がなく国家の産業優先策がより強かったならば(2)の紛争が弾圧されるだけに終わったかもしれない。また、(4)の一要因である公害裁判も、その提起が可能である裁判制度が前提である。そして、(5)も国から自立した報道機関の存在が前提されねばならない。さらに、(5)が(7)をもたらした要因と考えるなら、そこには、一般国民の意志が国の政策に反映される民主主義的ルールの存在が前提とされる。一方、(1)から(5)の過程に関係なく(6)のみが(7)の要因だとしても、それは過去の

損害の賠償を要求しないから、最後の(8)に到達するには、やはり(5)までの過程が必要である。こうしてみると、この過程は法制度が社会・経済の動きを規定し、またその動きが新たな法制度を生む連鎖過程の一環であり、公健制度は良くも悪くも日本の戦後民主主義的諸制度の存在とその活用から生じた、といえよう。また、このことは、発生した公害被害がどのように処理されるか、また新たな制度を生むかどうかは、当該国の既存の基本的な制度に依存するということを意味する。

※ 本研究は、文部省科学研究費補助金による研究成果の一部である。